

ILARIA OTTAVIANO

**Gli accordi di
cooperazione
territoriale
nell'Unione
europea**



CACUCCI EDITORE
BARI

In copertina: R. MAGRITTE, *L'heureux donateur*, 1966

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

13

ILARIA OTTAVIANO

**GLI ACCORDI DI COOPERAZIONE
TERRITORIALE NELL'UNIONE
EUROPEA**



**CACUCCI
EDITORE
2017**

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2017 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

*A Giorgio
Ai nostri bambini*

INDICE

Premesse terminologiche e brevi cenni storici	XIII
Oggetto dell'indagine: sistema sovranazionale e principio di territorialità nella cooperazione <i>cross-border</i> fra enti territoriali	XIX

SEZIONE I

LA QUALIFICAZIONE GIURIDICA DEGLI ACCORDI DI COOPERAZIONE FRA ENTI PUBBLICI TERRITORIALI DI STATI DIVERSI

CAPITOLO I

GLI ELEMENTI CARATTERIZZANTI GLI ACCORDI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE

1. Natura soggettiva pubblica degli enti stipulanti. Legittimazione attiva rispetto agli accordi di cooperazione	3
1.1 Gli enti territoriali nell'ordinamento giuridico del Consiglio d'Europa	4
1.1.1 La Carta europea dell'autonomia locale ed il suo Protocollo addizionale	6
1.2 Gli enti territoriali nel sistema dell'Unione europea	9
1.2.1 Elementi d'incrinazione del principio d'indifferenza rispetto all'articolazione interna degli Stati	11
1.2.1.1 Enti territoriali e politica regionale dell'Unione europea	14
1.2.1.2 Enti territoriali e <i>governance</i> multilivello	22
1.2.1.3 Enti territoriali e autonomia degli interessi ai fini della legittimazione attiva davanti al giudice sovranazionale. Nuovi elementi di incrinazione del principio di indifferenza	25
2. Finalità pubblicistica degli accordi di cooperazione	27
3. Presenza di elementi di estraneità. <i>Rinvio</i>	33

CAPITOLO II
LA RICOSTRUZIONE DELLA NATURA DEGLI ACCORDI DI
COOPERAZIONE TERRITORIALE

1. La prospettiva internazionalistica: il diritto internazionale quale norma abilitativa preliminare delle operazioni di cooperazione	39
1.1 La Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera del 1980	39
1.1.1 Modelli di accordi interstatali allegati alla Convenzione di Madrid	44
1.1.2 Accordi bilaterali e multilaterali stipulati in attuazione della Convenzione di Madrid.	48
1.2 I protocolli addizionali alla Convenzione di Madrid	52
1.2.1 Primo Protocollo	52
1.2.2 Secondo Protocollo	53
1.2.3 Terzo Protocollo	54
1.3 Esclusione della natura internazionale degli accordi di cooperazione fra enti territoriali di Stati diversi. Indifferenza per la capacità internazionale degli enti pubblici locali	60
2. La teoria contrattuale	69
2.1 La previsione di contratti-tipo negli allegati alla Convenzione di Madrid, regolati dal diritto nazionale di uno degli Stati degli enti territoriali stipulanti	73
2.2 La previsione unilaterale, nei diritti interni degli Stati, di regole per la realizzazione di azioni di cooperazione <i>cross-border</i>	76
2.2.1 I <i>districts européens</i> francesi	77
2.2.2 Il <i>consorcio</i> spagnolo	79
2.2.3 Il “potere estero” delle Regioni italiane	80
2.3 La sperimentazione legislativa riconosciuta agli enti territoriali da alcuni sistemi giuridici nazionali	84
2.4 La natura pubblica o privata del diritto interno richiamato	85
3. La teoria sovranazionale: l’incidenza del diritto dell’Unione europea in materia	88
3.1 La competenza materiale dell’Unione in materia di cooperazione territoriale	89
3.2 La progressiva elaborazione di un nucleo di norme autonome ed uniformi per la cooperazione territoriale	99
3.2.1 Il regolamento GECT, che istituisce norme parzialmente uniformi per la creazione di organismi di cooperazione territoriale	100

3.2.1.1 La base giuridica del regolamento GECT	103
3.2.1.2 Il procedimento nazionale di attuazione del regolamento GECT	113
3.2.1.2.a L'attuazione del regolamento in Italia	118
3.2.1.3 Personalità giuridica di diritto dell'Unione	121
3.2.1.4 Le norme materiali uniformi	126
3.2.1.4.a Il procedimento di costituzione e la struttura minima dell'organismo	126
3.2.1.4.b La <i>membership</i> . L'eventuale partecipazione statale per la costituzione di organismi di cooperazione territoriale	126
(Segue). Possibilità di adesione anche per enti territoriali di Paesi terzi	129
(Segue). Eventuale partecipazione privata alla costituzione di gruppi di cooperazione	130
3.2.1.4.c. La disciplina materiale in tema di responsabilità	132
3.2.2 La proposta di un nuovo quadro giuridico che autorizzi l'individuazione di una disciplina (materiale) uniforme <i>ad hoc</i> per specifici progetti transfrontalieri	135
Conclusioni prima parte	140

SEZIONE II

L'APPLICAZIONE EXTRATERRITORIALE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO NEGLI ACCORDI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO I

EROSIONE DEL PRINCIPIO DI TERRITORIALITÀ NELL'UNIONE EUROPEA

1. Principio di sovranità e sistema sovranazionale dell'Unione europea. Gli Stati membri <i>Herren der Verträge</i>	148
1.1 La ricostruzione dei rapporti fra ordinamenti nel sistema dell'Unione secondo le tradizionali categorie di monismo e dualismo e la mancata incidenza sul principio di sovranità	152
1.2 Il Pluralismo giuridico, fra valorizzazione del concetto di autonomia e bilanciamento di principi e ordinamenti	155
2. Il principio di territorialità	161
2.1 La territorialità del diritto pubblico	163

3. L'ordinamento dell'Unione quale spazio giuridico coordinato, sostrato teorico per l'applicazione extraterritoriale del diritto pubblico straniero	167
3.1 L'extraterritorialità degli effetti degli atti amministrativi nazionali: il mutuo riconoscimento	169
3.2 L'extraterritorialità nel controllo degli atti amministrativi	172

CAPITOLO II

METODI PER LA SOLUZIONE DI CONFLITTI FRA DIRITTI AMMINISTRATIVI DI STATI DIVERSI

1. Il diritto amministrativo internazionale (<i>Internationales Verwaltungsrecht</i>)	176
2. La posizione della dottrina internazionalistica. Crisi dell'autonomia fra diritto pubblico e diritto privato	180
2.1 L'applicabilità dei criteri conflittuali internazionalprivatistici nei conflitti normativi nelle relazioni transnazionali fra enti pubblici	181
2.1.1 I conflitti di giurisdizione	187
3. Eccezioni all'immunità dalla giurisdizione amministrativa. Emersione della distinzione fra attività <i>iure imperii</i> e <i>iure privatorum</i>	188
3.1 La separazione fra <i>compétence</i> e <i>fond</i> in materia amministrativa in alcune pronunce di organi giurisdizionali interni	192
4. L'influenza dell'ordinamento sovranazionale dell'Unione europea: la flessibilizzazione dei criteri di collegamento	199
4.1 La nozione di materia civile e commerciale quale elemento di delimitazione del campo di applicazione di alcuni strumenti internazionalprivatistici dell'Unione europea nella giurisprudenza della Corte di giustizia	200
4.2 Il mutuo riconoscimento quale autonomo criterio di collegamento fra ordinamenti	205
4.3 I criteri di collegamento in materia di appalti pubblici che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi	207

CAPITOLO III

GLI SPECIFICI CRITERI DI COLLEGAMENTO NEGLI ACCORDI ISTITUTIVI DI ORGANISMI DI COOPERAZIONE

1. Nascita ed evoluzione degli organismi di cooperazione frontalieri	213
2. Gli organismi di cooperazione territoriale nel sistema creato dalla Convenzione di Madrid e dai suoi protocolli addizionali	214
2.1 Le indicazioni relative alla legge applicabile nel terzo Protocollo	

Indice	XI
addizionale alla Convenzione di Madrid	218
2.1.1 Il regime di responsabilità	218
2.1.2 La legge applicabile ai controlli amministrativi e finanziari	219
2.2 Competenza giurisdizionale e legge applicabile alle controversie	220
2.2.1 Arbitrato	223
3. Gli organismi di cooperazione <i>cross border</i> nell'ordinamento dell'Unione europea	225
3.1 Gli strumenti opzionali dell'Unione europea, quali quadri di riferimento per l'istituzione del GECT	227
3.2 La portata del regolamento GECT	231
3.3 I criteri di collegamento nel regolamento GECT. La progressiva emersione di autonomia della volontà in capo agli enti territoriali partecipanti	234
3.3.1 La preferenza accordata alla legge della sede	239
3.3.1.1 Trasferimento della sede	242
3.3.2 La legge applicabile agli appalti pubblici transfrontalieri posti in essere dal GECT	247
3.3.3 La legge applicabile al personale degli organismi cooperativi	253
3.4 Competenza giurisdizionale e organismi di cooperazione	258
3.4.1 Il ruolo della Corte di giustizia	259
4. La Convenzione Benelux 2014	261
4.1 I criteri di collegamento	261
4.1.1 La legge applicabile in caso di attribuzione di competenze di regolamentazione o amministrative	262
4.1.2 Le norme applicabili al personale	263
4.1.3 Le norme applicabili in materia di controlli	263
4.2 La competenza giurisdizionale	264
5. Comparazione fra gli strumenti: considerazioni conclusive	264
Conclusioni	269
Bibliografia	275

ISBN 978-88-6611-592-2



9 788866 115922

€ 35,00